

Government at a Glance 2009

Summary in Chinese

2009年政府概览

中文概要

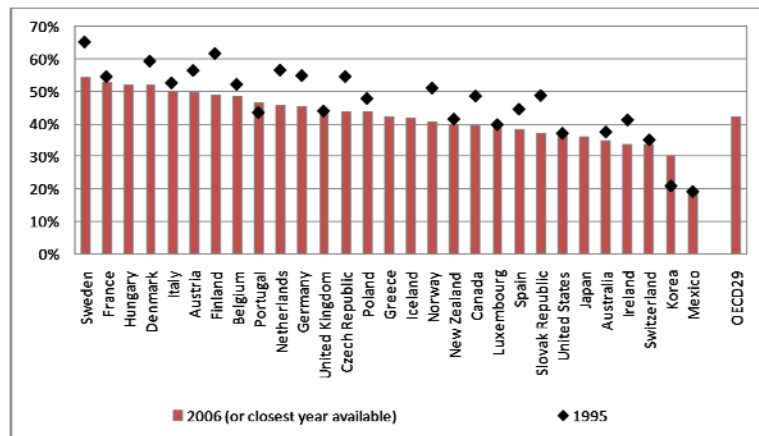
- 2009年政府概览指出了政府治理方面的若干关键挑战，提出各国政府在最近的金融危机中重新审视其作用、能力及脆弱性时面对的根本性问题。
- 该书给出了解读政府运作“黑匣子”的一些指标，包括政府收入、开支及人员规模方面的数据。
- 2009年政府概览以公共行政问题为重点，也审视了人力资源管理、预算编制、监管及廉政方面的一些关键政策和做法。
- 提供的指标也揭示出政府应对当前及今后挑战的行政能力，以及政府在努力削减赤字和债务时面对的各种选择。

主要的治理挑战

政府的能力正在经受前所未有的考验。决策者面临着诸多相互交织的政策挑战，涉及失业、气候变化、人口老龄化、移民和其它许多长期关注，其规模及复杂性都是史无前例的。公民们纷纷转向政府，要求政府立即拿出办法解决各种复杂问题，提供适应不断变化的形势及需要的优质公共服务。

即使不计最近采取的特别干预行动，政府也一直在经济中作为开支方、收税方和雇主发挥着重大作用。经合组织各成员国政府开支平均占 GDP 的 40%（见图 1），就业队伍中约 14% 是以政府为雇主。政府在现代社会中扮演主要角色，在经济增长、货品及服务供应、规范企业及个人行为、收入再分配等方面发挥着作用。所以政府的良好运作至关重要。

图1. 政府总体开支占GDP比例（1995年及2006年）



2006年（或有数据的最接近年份）

国家名单: 瑞典, 法国, 匈牙利, 丹麦, 意大利, 奥地利, 芬兰, 比利时, 葡萄牙, 荷兰, 德国, 英国,

捷克共和国, 波兰, 希腊, 冰岛, 挪威, 新西兰, 加拿大, 卢森堡, 西班牙, 斯洛伐克共和国, 美国,

日本, 澳大利亚, 爱尔兰, 瑞士, 韩国, 墨西哥, 经合组织 29 国

而且，各国政府正在努力迅速应对当前金融经济形势的同时，也在重新思考如何建立能提高生产率和竞争力的长期增长战略。随着全球联系日益紧密，各国

2009 年政府概览是经合组织新出版的双年度著作，提供 30 多项反映政府业绩内容的基本指标。2009 年 10 月 22 日发表。ISBN 978-92-64-06164-4 c OECD 2009。见 www.oecd.org/gov/indicators/govataglance 网页。

政府必需能在动态环境中迅速应变。

政府应对当前的金融、经济、环境和社会挑战时，必然要在下述三个主要领域内加速公共部门的改革步伐。《政府概览》提供的数据反映了这些领域中若干改革的现状，有助于理解政府面对的一些困难抉择。

1. 巩固财政与增效。

目前的经济危机几乎使所有国家的财政健康大伤元气。许多国家背负着无法持久的预算赤字，受到减少公共开支的巨大压力。其中多数还面临着其它严峻的长期性挑战，如人口变化、全球气候变化及政府债务等，这些挑战也都有可能对政府的财政可持续性造成潜在威胁。社会对政府的期待值在提高，而满足这类需要的资源则变得越来越有限。在此情况下，重新思考政府职能及活动的范畴，提高公共部门的效益效率就变得更为紧迫。

多数国家已经实施某些预算改革，纳入中长期视野，提出限制短期开支的激励措施。但这些改革的效果参差不齐，可能尚需采取进一步行动加强财政纪律。

除了五个国家外，所有经合组织成员国都有某种限制开支的规章（通常是关于债务及预算平衡的规章）。

在过去十年中，财政预测在经合组织成员国中日益普遍，2007年有25个国家使用。半数以上经合组织成员国每年编制财政预测，5个国家定期（每3年或5年）编制，2个国家不定期编制财政预测。

除希腊外所有成员国都进行中期开支估计，大多数情况下是总体水平的估算。

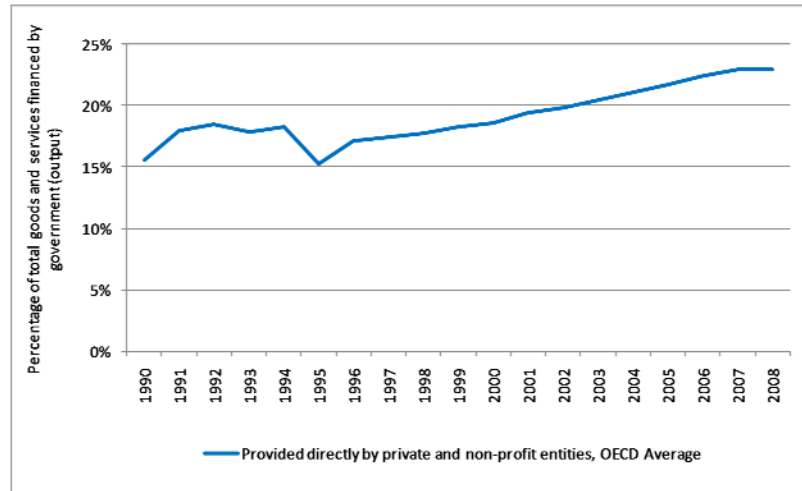
在过去20年中，各国政府在所有公共行政领域都实行了改革以提高效益，许多改革涉及纳入市场机制和/或进行通信技术投资。在目前资源紧缺的环境下，随着政府继续努力增效，可能会更多地与私营部门结成伙伴生产供应货品服务，及更多地使用信息通信技术。

外包在经合组织各国政府中非常普遍，政府拿出的货品服务平均45%是通过合同外包。但该百分比在过去二十年中相对稳定并未提高。

政府越来越多利用私营及非营利实体向公民直接提供货品及服务。2008年政府供资的所有货品及服务中，有23%是由私营企业向公民直接提供，1995年为15%（见图2）。

电子政务的提供量很高，但同时公民对这些电子服务的使用量仍很低，在这方面领先的国家也是如此，说明在提供电子服务方面还有改进效益的余地。2006年在政府电子服务的使用方面，经合组织各国的公民使用率在10%到60%，企业使用率为55%到90%。

图2: 政府供资、由私营或非营利实体直接向公民提供的货品服务比例



纵向: 政府供资货品服务 (产出) 的百分比

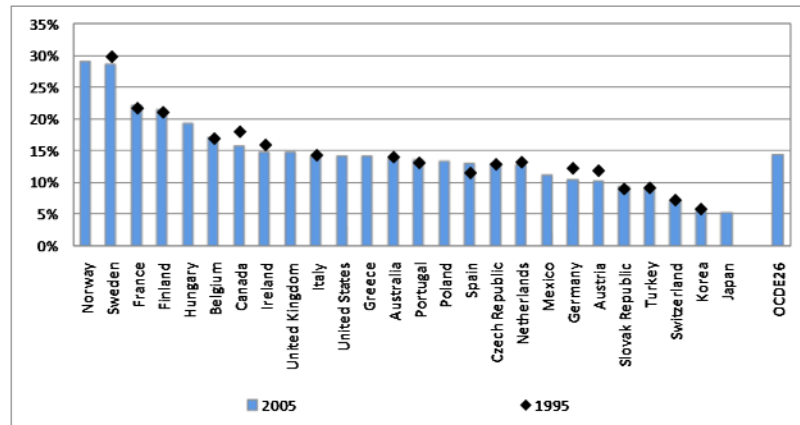
横向: 由私营及非营利实体直接提供, 经合组织平均数)

增效措施固然至关重要, 但在许多国家还不足以解决问题, 它们可能还必须削减计划预算。政府必须精打细算, 确定其能够提供的物品服务, 以及何种方式提供最好。

各国间在政府雇用人员方面有巨大差别。反映在公共服务范围水平方面各国做出的不同政治决定, 及选择的不同提供方式 (公共服务由政府雇员提供, 还是私营部门提供)。政府雇员占就业人员的比例从日本、韩国仅占 5%, 到挪威、瑞典占近 30% (见图 3)。但政府雇用水平相对较固定, 过去十年基本未变。多数雇员是在州和地方政府工作, 因此中央政府在减少工资支出方面也许没有很多回旋余地。

2006 年经合组织各国政府总开支平均有近 60% 用于社会计划项目 (包括失业保险、医疗保险、教育及养老金计划), 1995 年为 55%, 反映出决策者在节约问题上面临的困难抉择。按财政下放的不同程度, 可分别由州政府和地方政府直接去做抉择。瑞士中央政府在政府总开支中所占份额不到 15%, 州政府和地方政府在物品服务直接供资方面发挥的作用大得多。与之相比, 新西兰中央政府在各级政府总开支中占 90%。

图3: 政府雇用人员在就业人数中所占比例(1995年及2005年)



国家名单: 挪威, 瑞典, 法国, 芬兰, 匈牙利, 比利时, 加拿大, 爱尔兰, 英国, 意大利, 美国, 希腊, 澳大利亚, 葡萄牙, 波兰, 西班牙, 捷克共和国, 荷兰, 墨西哥, 德国, 奥地利, 斯洛伐克共和国, 土耳其, 瑞士, 韩国, 日本, 经合组织 (26国)

2. 建立战略能力以应对复杂问题

决策者以事实为依据, 从战略角度确定公共政策以应对各种问题, 这一点极其关键。由于当前挑战的复杂性, 各国政府更必须提高进行长远思维及行动的能力, 提高统筹协调各级政府、政府各部门的能力, 及提高分析处理各种信息的能力。这要求有教育良好训练有素的工作团队、高质量的数据与分析、及鼓励从中长远角度看问题的激励措施。

过去 20 年中, 许多中央政府对其人力资源管理办法进行了改革, 将更多决策权下放到部委一级、实行对外招聘、业绩考评及薪酬与业绩挂钩、以及培养一支独立的高层管理团队。

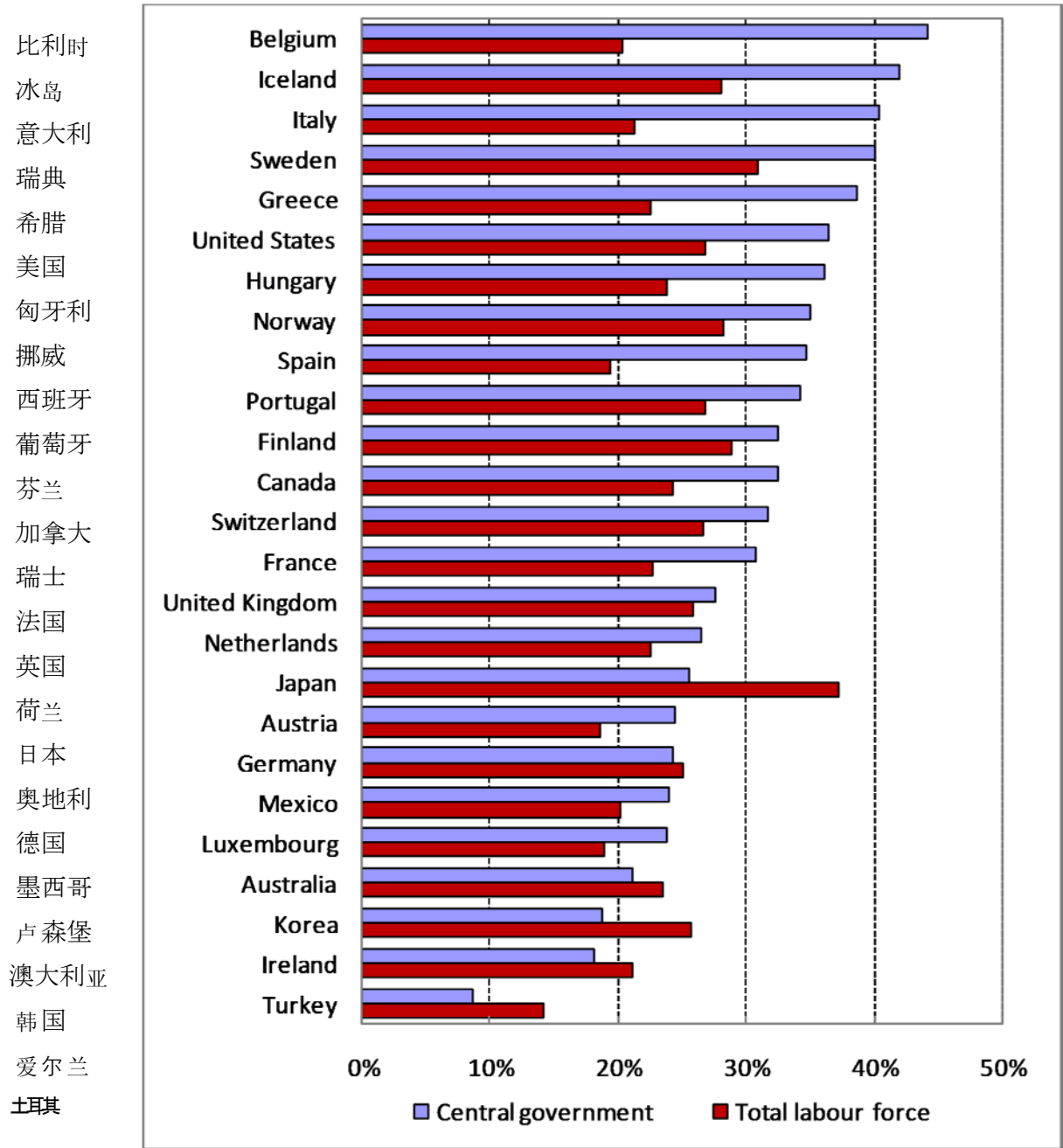
中央政府人员队伍的面貌已经在发生改变。

许多经合组织成员国中央政府部门的年龄老化要比劳动市场广大职工的年龄老化更快(见图 4)。在 14 个经合组织成员国中, 30% 以上的中央政府工作人员将在今后 15 年内退休。这种人口变化一方面是对政府连续性和领导能力的挑战, 另一方面也是引入新技术人员和重组人员结构的机会。

政府雇员中的妇女比例日益增加, 往往高于广大就业队伍中的女性比例。2006 年女性在中央政府职工中占 45%, 1995 年为 40%。但是男女完全平等尚有待实现。在高层职位中的女性比例低于在中央政府职工总数中的比例, 在较低层职务或行政性岗位上女性所占比例更高。

最后, 随着在线信息化服务日益增加, 政府的面貌也变得越来越“虚拟化”。

图4: 中央政府中及广大职工中50岁以上人员所占比例(2005年)



中央政府

职工总体

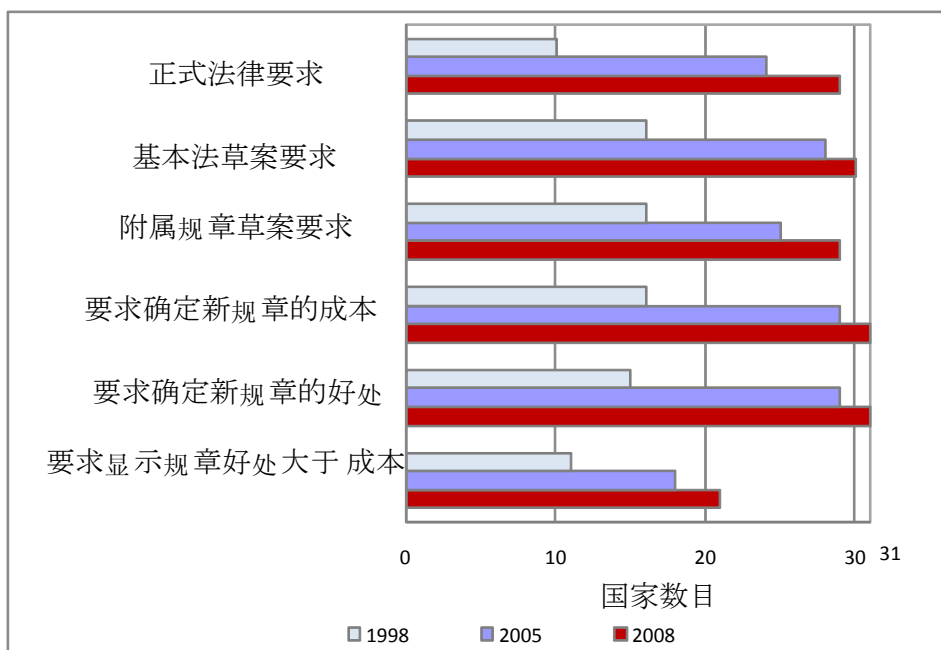
2009 年政府概览是经合组织新出版的双年度著作，提供 30 多项反映政府业绩内容的基本指标。2009 年 10 月 22 日发表。ISBN 978-92-64-06164-4 © OECD 2009。见 www.oecd.org/gov/indicators/govataglance 网页。

今后，公共部门必须为私营部门制定新规则以平衡公共责任与私人利益。这要求建立更平衡的监管框架，一方面防止越权并管理好风险，另一方面又不抑制企业精神与创新。要实现这一点，各国必须营造有力的监管制度，包括在制定新规则新战略时进行影响分析及公开咨询，将现有规则的负担减到最低。这类制度内容有些已经建立了，但各国政府可能需要更上一层楼。

监管影响分析是一项关键政策工具，能向决策者提供有关规定措施有何潜在影响的详细信息，包括它们的成本和利益。过去十年中，几乎所有国家都有了更广泛全面的监管影响分析体系，但在深度方面还有差别（见图 5）。

2008 年许多国家都大力推行了精简行政战略。最常见的战略包括：使用信息技术、电子记录及报告要求，例如允许企业和公民在线报税缴税的措施等。

图5: 中央政府一级的监管影响分析要求(1998、2005及2008年)



3. 维持透明度及问责制

在各种公共、私营部门失误导致了金融危机，危机又使政府扩大了干预和开支的背景下，要求政府提高透明度问责制的呼声日益高涨。在经合组织欧洲成员国中，本次危机前的政府采购占 GDP 10%至 25%，并被确定为政府活动中最易导致腐败的部分。

过去十年，在政府内部也越来越重视透明度问题。2000 至 2009 年将透明度视为核心价值的政府数目几乎翻了一番（见图 6）。对透明度的进一步重视也反映在预算程序的改革、促进信息披露的立法、政府内廉政框架的加强、民意咨询的增加等方面。

如今，经合组织成员国已广泛建立起关于公开政府的法律框架。它包括有关获取信息、隐私及数据保护、行政程序、政府与公民纠纷调解机构、最高审计机关等各项法律。

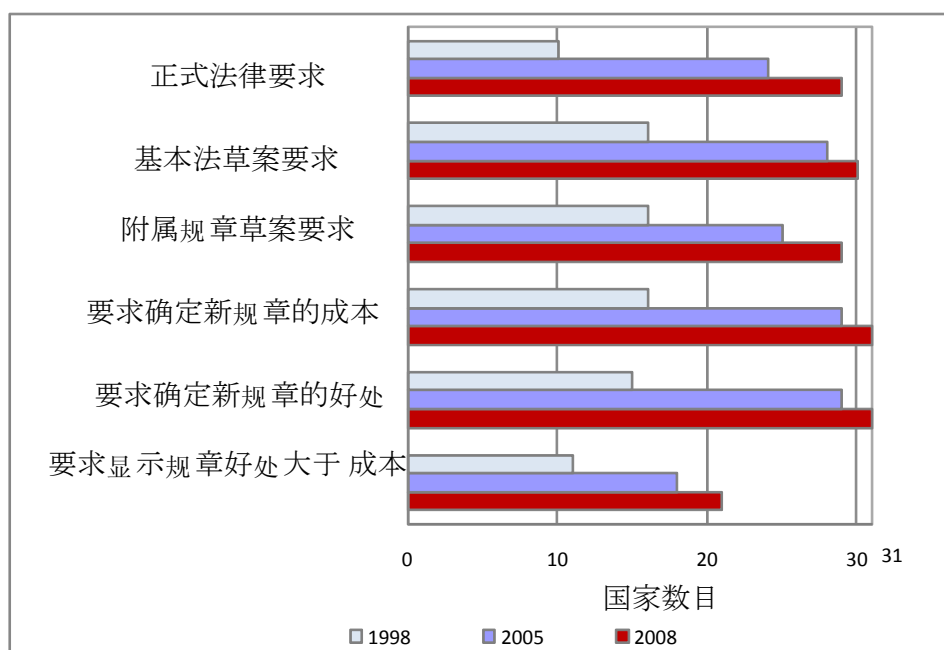
所有经合组织成员国都有审计政府帐目的最高审计机关。虽然各国审计帐目最终都公诸于众，但经过多少时间后公布有很大差别。不到半数的成员国在财政年度结束后六个月内公布审计帐目，符合经合组织预算透明最佳做法的要求。

成员国中除两个外都要求立法执法部门决策人披露其私人利益，以杜绝潜在利益冲突，虽然许多披露并非完全公诸于众。

至 2009 年，约 90%的经合组织成员国都有某种程度的措施保护举报人。

经合组织各国使用许多不同机制，使公众参与制定规章，民意咨询也在过去五年有所增加。多数经合组织国家在经选择的群体中进行非正式民意咨询，同时有不到三分之二的国家公开告示征求意见。

图6: 谈得最多的公共服务核心价值(2000年及2009年)



2009 年政府概览是经合组织新出版的双年度著作，提供 30 多项反映政府业绩内容的基本指标。2009 年 10 月 22 日发表。ISBN 978-92-64-06164-4 © OECD 2009。见 www.oecd.org/gov/indicators/govataglance 网页。

© OECD 2010

本概要并非经合组织的正式译文。

在提及经合组织版权以及原著标题的前提下允许复印本概要。

多语种概要出版物系经合组织英法双语出版原著的摘要译文。

由经合组织在线书店 www.oecd.org/bookshop/ 免费提供。

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司版权及翻译处联系
rights@oecd.org 或传真：+33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal, 75116

Paris, France

请访问我们的网址 www.oecd.org/rights/

